



## Cadernos de Estudos Africanos

11/12 | 2007

Empreendedorismo, Empresas e Empresários em África

---

# A Respeito de Alguns Desafios Contemporâneos da Informalidade Económica: aproximando a África Ocidental e o Brasil

*About some Contemporaneous Challenges of Economic Informality: approaching West Africa and Brazil*

Yves-André Fauré

---



### Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/cea/969>

DOI: 10.4000/cea.969

ISSN: 2182-7400

### Editora

Centro de Estudos Internacionais

### Edição impressa

Data de publicação: 1 Junho 2007

Paginação: 117-151

ISSN: 1645-3794

### Refêrencia eletrónica

Yves-André Fauré, « A Respeito de Alguns Desafios Contemporâneos da Informalidade Económica: aproximando a África Ocidental e o Brasil », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 11/12 | 2007, posto online no dia 21 agosto 2013, consultado o 01 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cea/969> ; DOI : 10.4000/cea.969

---



O trabalho Cadernos de Estudos Africanos está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional.

**A RESPEITO DE ALGUNS DESAFIOS  
CONTEMPORÂNEOS DA INFORMALIDADE  
ECONÓMICA: APROXIMANDO A ÁFRICA  
OCIDENTAL E O BRASIL**

**Yves-André Fauré**

Institut de Recherche pour le Développement, IFRéDE-Université Montesquieu-  
-Bordeaux IV;

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro  
yafaure@yahoo.fr

## **A Respeito de Alguns Desafios Contemporâneos da Informalidade Económica: aproximando a África Ocidental e o Brasil**

*Os elementos de informação do estudo apoiam-se em diversos documentos oficiais – estatísticos e económicos –, na literatura académica especializada e na pesquisa e inquéritos de terreno realizados pelo autor em parceria com equipas universitárias nacionais. A reflexão focará essencialmente vários países da África Ocidental e o Brasil. Será realizado um breve apanhado das diferentes definições das actividades informais que colocará em evidência os problemas e os limites que essas definições possuem para a compreensão de um fenómeno que se apresenta com uma falsa simplicidade, sendo visível e maciço, mas também complexo, porque multidimensional. O essencial da comunicação será dedicado à explicitação de duas questões relacionadas com o conhecimento das situações e dos processos informais, bem como com as preocupações concretas das acções de desenvolvimento. Uma primeira linha argumentativa colocará em evidência a dimensão estrutural das actividades económicas informais e a sua extrema «modernidade», através da sua importância crescente, resultante, entre outros factores, das políticas de inspiração neoliberal adoptadas pelos governos nas últimas décadas. Uma segunda direcção analítica consistirá na clarificação de alguns dos desafios mais importantes que as actividades urbanas colocam à gestão realizada pelas autoridades e pelas administrações e à execução de políticas públicas que visam a melhoria dos pequenos estabelecimentos e a sua integração nos circuitos económicos nacionais.*

## **About some Contemporaneous Challenges of Economic Informality: approaching West Africa and Brazil**

*The elements of information of this study are based on several official documents – statistical and economic –, on the specialised economic literature, and on research and field surveys made by the author in partnership with national university teams. The analysis will focus essentially on several countries in West Africa and Brazil. It includes a brief summary of the different definitions of informal activities, which will expose the problems and limits those definitions have in the understanding of a phenomenon that presents itself with a false simplicity, being visible and massive but, on the other hand, also complex because it is multidimensional. The essential of the communication is dedicated to the explanation of two issues: the understanding of the informal situations and processes and the concrete concerns of development actions. A primary argumentative line will approach the structural dimension of informal economic activities and their extreme «modernity» due to their growing importance which results, among other factors, of the neoliberal inspired policies adopted by the governments in the last decades. A second analytical line will consist in the clarification of some of the most important challenges that urban activities bring to the management done by the authorities and administrations and to the implementation of public policies aiming at the improvement of small establishments and their integration in the national economic circuits.*

## Introdução

Uma polémica permanente, e às vezes improdutiva, tomou conta, a partir do fim dos anos 60, do conceito, da definição e dos critérios para construir e delimitar o objecto «informalidade». O «inventor» da fórmula «sector informal», o nosso colega Keith Hart, perante as disputas académicas em torno do que é e de como caracterizar e medir a informalidade, pôde, com razão, lamentar a sua criação, que, certas vezes, obscureceu mais o objecto do que o tornou inteligível e de uso prático (Hart, 1995). O tamanho dos estabelecimentos, a precariedade das instalações físicas onde as actividades são exercidas, a raridade ou a ausência do estatuto assalariado da mão-de-obra ocupada, o volume limitado da produção, a vinculação e até a confusão com as organizações familiares, a indigência do sistema de contabilidade, a inexistência de barreiras à entrada, a ausência de registo pelos serviços oficiais (no que se refere tanto às administrações públicas como aos órgãos sectoriais e profissionais), a não submissão aos tributos, impostos e taxas, a não legalização das unidades produtivas, etc., são algumas características que favoreceram várias definições e, por isso mesmo, diferentes pontos de vista sobre a informalidade.

Nenhuma definição, nenhum critério usado é realmente satisfatório porque não cobre totalmente a realidade estudada e não ajuda a distinguir plenamente a informalidade das outras formas de produzir e negociar na área económica. Para o ilustrar, limitamo-nos a dois exemplos: existem empresas chamadas «modernas» que não são muito mais nem melhor legalizadas e formalizadas do que os micro-estabelecimentos e acontece que, muitas vezes, os pequenos empreendimentos pagam determinados impostos ou taxas, enquanto que os empresários do sector supostamente formal conseguem esquivar-se ao fisco, total ou parcialmente<sup>1</sup>. Mesmo a noção de «sector» pode ser questionada, como pode ser questionado o ponto de saber se ele existe por si mesmo ou se ele existe também pela sua relação com os outros sectores, num conjunto funcional, como mostraram os estudos de inspiração marxista que destacaram a comissão, a subordinação das actividades informais aos interesses que dominam os cenários económicos nacionais. As abordagens ditas multicriteriais, que reduzem a incerteza a um raciocínio em termos de tendência e não de características fixas, parecem melhorar a compreensão da informalidade. Para evitar ou superar os problemas, outras expressões foram usadas como substitutos parciais: «pequena produção mercantil», «economia popular», enquanto agora a fórmula «economia

<sup>1</sup> As observações feitas, por exemplo, na Costa de Marfim mostraram que quanto mais os micro e pequenos estabelecimentos são social e politicamente frágeis – incluindo os geridos pelos migrantes do interior ou de fora do país – mais têm tendência a manter em dia todas as contribuições oficiais, por medo das retaliações dos serviços públicos locais e do poder dos agentes públicos, que, por causa da corrupção, podem impor ou «negociar» multas «informais» (cf. Fauré, 1994).

solidária» é muitas vezes associada à informalidade, numa onda de modismo que pode ser igualmente criticada. Contudo, resta sempre a dificuldade de estabelecer as fronteiras entre os universos formal e informal. Para não nos desviarmos da nossa preocupação, neste texto falaremos ao mesmo tempo de actividades informais e de micro e pequenas empresas ou de micro e pequenos empreendedores (PME) que, frequentemente, são confundidos, não em termos de conhecimento positivo, mas, pelo menos, em termos dos problemas que mais ou menos todos enfrentam.

Um dos aspectos mais relevantes da informalidade tem que ver com o emprego. Sabemos que se as grandes e médias empresas acolhem uma parte importante do emprego em inúmeros países do Sul e em termos de estrutura, em termos de dinâmica a situação é muito diferente. Nos últimos anos, as micro e pequenas empresas tenderam a empregar mais pessoal do que as grandes e médias empresas.

Seja através da forma das actividades económicas – empresas/estabelecimentos – ou do ponto de vista do trabalho, o fenómeno informal, por ser maciço e claramente visível nas cidades, é dotado de uma falsa simplicidade; muito pelo contrário, ele é complexo porque é multidimensional, tocando as estruturas económicas, sociais e culturais de uma sociedade. É intenção do presente texto contribuir para a explicitação de duas questões – entre outras – relacionadas tanto com o conhecimento das situações e dos processos informais como com as preocupações concretas dos processos de desenvolvimento.

Numa primeira parte, será colocada em evidência a extensão das actividades económicas informais e a sua extrema «modernidade», através da análise da sua crescente importância, que resulta, entre outros factores, das políticas de inspiração neoliberal adoptadas pelos governos nas últimas décadas. A segunda parte consistirá na explanação dos desafios importantes que as actividades informais urbanas colocam à gestão realizada pelas autoridades e das administrações e à execução de políticas públicas visando a melhoria das condições dos pequenos estabelecimentos e a sua possível integração nos circuitos económicos nacionais.

Neste sentido, tentaremos abordar conjuntamente a situação nos países da África Ocidental e no Brasil. Um grande número de características fundamentais e de todas as ordens – geográficas, históricas, culturais, políticas, sociais, económicas, demográficas, etc. – distinguem nitidamente os países africanos do Brasil. Porém, as situações apresentam similitudes interessantes, que podem justificar, se não uma comparação rigorosa, pelo menos uma aproximação. Com efeito, podemos destacar, nos dois casos: uma morfologia de empresas na qual algumas grandes empresas emergem de uma massa de inúmeros pequenos estabelecimentos; a importância estrutural e funcional das actividades

informais; o extremo predomínio numérico das empresas pessoais sobre as de forma societária; o peso das relações sociais e profissionais personalizadas; os choques brutais e relativamente recentes sobre os sectores privados que as políticas de ajustamento e de «abertura» económica causaram; a renovação das políticas de apoio às empresas; o importante peso das restrições que incidem sobre o financiamento das actividades e dos investimentos, especialmente em termos de taxas de lucro elevadas; a fraca propensão dos sistemas bancários para se envolverem em empréstimos às empresas; a atomização das pequenas e médias empresas, que não se organizam em redes para partilhar a informação ou o *savoir-faire*, não cooperam nos processos de compra de equipamentos, não criam consórcios de comercialização ou de exportação, etc.

Uma última precaução deve ser mencionada aqui para precisar o âmbito intelectual no qual se coloca a apresentação que se segue. Geralmente, duas vias, entre outras, ameaçam as análises ou os discursos sobre a informalidade. São séries de ideias que têm origens bastante diferentes, mas cujos resultados tendem a obscurecer a paisagem informal. Numa primeira abordagem, os estudos e discursos sensíveis às dimensões antropológicas exaltam as qualidades do meio: são portanto destacadas as virtudes da autenticidade, da imaginação e da criatividade, a adaptação dos micro e pequenos empreendedores, as capacidades de superar dificuldades e de encontrar sempre soluções para sobreviver e gerar renda. As obras, os documentos, as palavras neste sentido não faltam. Por outro lado, o número importante das actividades informais conduz à ideia de que este é um sinal do espírito empreendedor generalizado numa sociedade. As autoridades nacionais, por exemplo no Brasil, mas também órgãos como o Banco Mundial divulgam esta concepção. Estas ideias são apenas parcialmente verdadeiras. Elas esquecem que um tal empreendedorismo, este volume importante de actividades informais, é a expressão de situações e de trajectórias económicas impostas, constrangedoras, e que a maioria dos modestos proprietários prefeririam ser assalariados de grandes empresas e das administrações públicas. No mesmo sentido, se conhecemos cada vez mais e melhor o universo informal, constatamos que dificilmente a informalidade pode ser uma solução em termos de macro-desenvolvimento das nações. A pequena dimensão, a pequena escala, a proximidade imediata, louvadas em várias versões no seguimento da famosa fórmula de Schumacher segundo a qual *small is beautiful*, não podem ser tidas como os caminhos mais acertados para superar os desafios do crescimento e da melhoria das condições de vida e de trabalho das populações.

## **Amplitude e modernidade da informalidade económica**

Uma abordagem corrente da informalidade parece ter sido influenciada por certas ideias que constituíram o cerne das teorias da modernização, movimentos e trabalhos das ciências sociais que conheceram um apogeu nos anos 60 do último século. A conjunção triunfante da industrialização, da urbanização e da escolarização reduziria mecanicamente a importância e a frequência das actividades e comportamentos tradicionais e forçaria as nações do Sul para a via da modernidade. Sob os planos cultural e religioso, por exemplo, o processo de secularização que acompanha estas evoluções económicas e sociais relegaria para um segundo plano as crenças mais ancestrais e/ou menos racionais. Pelo menos, podemos constatar que as situações contemporâneas estão muito longe de confirmar as tendências inscritas nessas teorias da modernização. Para nos limitarmos apenas ao domínio económico, essas teorias não poderiam senão fracassar na previsão das evoluções que realmente aconteceram, na medida em que, por exemplo, ignoraram ou subestimaram a estrutura das relações de poder – tanto à escala internacional como às escalas nacionais – que estão subentendidas nas actividades e nas trocas económicas, ou, ainda, na medida em que estas teorias viam nos comportamentos e nas organizações do mundo económico uma tendência a desaparecer progressivamente, restando apenas os traços resistentes do arcaísmo das sociedades consideradas.

Opostamente a essas ideias, devia ser evidente a constatação de que esses comportamentos e essas organizações económicas – e particularmente as actividades informais – não só são constitutivas da modernidade dos países do Sul mas, adicionalmente, são directamente geradas pelas evoluções mais contemporâneas. Igualmente, somos levados a ter, por esse motivo, uma abordagem menos profética que no passado. Tentarei argumentar sobre este ponto de vista, recordando alguns dados contemporâneos sobre a informalidade e seguidamente mostrando o fortalecimento crescente dessa mesma informalidade sob o efeito dos movimentos ligados à abertura dos mercados e à globalização que certas pessoas transformam em instrumentos da mais extrema modernidade, fora dos quais não haveria qualquer sanidade para as sociedades do mundo.

### **O facto informal: algumas características estruturais**

Estudos recentes conduzidos na África Ocidental e no Brasil esclarecem ou actualizam, por um lado, o retrato dos estabelecimentos informais em relação ao mercado do trabalho e ao conjunto das actividades económicas e, por outro lado, relembram um ponto fundamental das PME, a saber, o seu curto ciclo de vida. Se as notas são próprias a cada contexto, uma parte significativa delas podem ser encontradas nos dois lados do Atlântico.

### **a) Informalidade, mercado do trabalho e actividades económicas na África Ocidental**

Numerosos estudos foram realizados na África sobre o sector informal, as actividades urbanas e os pequenos empreendedores, o mercado do trabalho, etc.<sup>2</sup>. Senegal, Mali, Burkina-Faso, Níger, Togo, Benim, Costa do Marfim, etc. são países que foram bem analisados nestas áreas, principalmente nas capitais e cidades secundárias. Uma exploração recente apresentou a vantagem de estudar o mercado do trabalho, o desemprego e as características das actividades económicas e de facilitar as comparações entre as capitais de sete países (Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey e Ouagadougou), na medida em que foi usada uma mesma metodologia na abordagem de todas elas (Brilleau, Roubaud e Torelli, 2004). Os resultados gerais desta pesquisa tornaram bem visível o trabalho muito precoce das crianças – um problema enfrentado também pelo Brasil, apesar de se registarem progressos neste domínio –, o desfasamento entre as expectativas dos jovens e a oportunidades reais de recrutamento, a discriminação afectando as mulheres, a ineficiência dos órgãos actuando na procura e oferta de postos de trabalho para os desempregados, a expansão do subemprego, a importância do sector informal, etc.

Para nos limitarmos aos resultados mais relacionados com o tema desta comunicação, podemos tomar em consideração as observações seguintes. A taxa de actividade – total das pessoas activas, possuindo um trabalho ou estando desempregadas – em relação ao total das pessoas em idade de trabalhar (10 anos e mais) é, em média, de 58,7%<sup>3</sup>. Existem variações em função das cidades, do género e da idade. A diferença entre homens e mulheres é fraca nas capitais do litoral, como Abidjan, Cotonou e Lomé. A inserção mais difícil das mulheres no mercado do trabalho deve-se essencialmente ao facto de elas terem um papel duplo: cuidar da vida doméstica das famílias e procurar, nas actividades fora de casa, os recursos para as sustentar<sup>4</sup>. Segundo o BIT (Bureau International du Travail/International Labor Organization), a taxa de desemprego, indicador explicitando o desfasamento entre a procura e a oferta de trabalho, nas sete capitais atinge 11,4%, variando de 5,5% em Cotonou até 15,4% em Ouagadougou. Mas esta definição do BIT é muito restritiva<sup>5</sup>. Com o uso de uma definição mais lata e mais realista – incluindo os inactivos, que não estão procurando um emprego

2 Apenas no que respeita aos economistas e sociólogos académicos da França, podemos mencionar, de entre eles, as obras feitas no IRD (<[www.ird.fr](http://www.ird.fr)>) e no Centre d'Economie du Développement (Universidade de Bordeaux 4, <[www.ced.u-bordeaux4.fr](http://www.ced.u-bordeaux4.fr)>).

3 Os dados seguintes provêm do estudo acima referido.

4 O estudo mostra claramente, por exemplo, que em média as mulheres dedicam oito vezes mais tempo às actividades domésticas do que os homens, o que permite dizer que elas cumprem uma jornada dupla.

5 É considerada desempregada a pessoa que não exerceu uma actividade na semana de referência, mesmo de apenas uma hora, estando à procura de trabalho e disponível para isso.



mas disponíveis para ocupar um eventual posto de trabalho –, a média cresce quase cinco pontos percentuais. O desemprego afecta tanto os homens como as mulheres, faz sofrer mais os jovens (mais de 22%, por exemplo, em Ouagadougou), demonstrando as dificuldades da entrada no mercado do trabalho. Interessante é notar que a taxa de desemprego aumenta directamente em função do grau de escolaridade, parecendo ser os que têm menor nível de escolarização os menos exigentes na procura de um trabalho e, podemos acrescentar, mais dispostos a ocupar um posto no sector informal. Outro facto a ser destacado é que 46% dos empregos são ocupados pelas mulheres, existindo uma variação importante entre as cidades: se elas são maioritárias em Cotonou (53,4%) e Lomé (52,9%), são minoritárias nas outras capitais (até apenas 36,4% em Niamey).

Mais importante agora é analisar os dados segundo os sectores institucionais, que se apresentam como um bom indicador da estrutura do mercado do trabalho. Enquanto os empregos nos estabelecimentos informais alcançam a taxa média de 76,2% – variando entre 71,1% em Niamey e 81% em Lomé –, os empregos no sector público atingem 8,4%, 14,2% nas empresas formais e 1,2% nas empresas chamadas associativas. Os investigadores observaram uma quase semelhança nas características das actividades informais, tanto do ponto de vista da relativa juventude dos activos (35,6% têm até 25 anos) como em relação ao ramo de actividade, ao tamanho das empresas e à taxa de assalariados (apenas 11%, excluindo os empregos chamados domésticos ou dos parentes). Três quartos dos empregos localizam-se no comércio e nos serviços. Cerca de 22% dos empreendedores informais actuam em locais de trabalho sólidos e visíveis. Os trabalhadores do comércio ambulante (*travailleurs ambulants*, em francês) representam 13% do total dos empregos informais.

Estes resultados, que, pela primeira vez, permitem comparações entre algumas capitais da África Ocidental, podem servir na definição das políticas públicas. No entanto, os obstáculos neste caminho são importantes, como veremos. Além de trazer muitos avanços no conhecimento das realidades estudadas, parte dos dados confirma pesquisas feitas em uma ou outra grande cidade africana<sup>6</sup>. Com base num inventário completo das actividades urbanas, contando mais de 25.500 unidades, formais e informais, a repartição dos empregos em Bobo-Dioulasso – segunda maior aglomeração do Burkina-Faso e durante muito tempo capital económica do país – indicava, em relação ao ano de 1997, que 83,8% das actividades são desenvolvidas no sector informal, 11,7% nas empresas do sector moderno e 4,6% nas administrações públicas. Aplicando a mesma metodologia e sendo o recenseamento realizado no mesmo ano, verificou-se que a estrutura do

6 A respeito, por exemplo, dos estatutos e tipos de trabalho, dos modos de mobilização e de remuneração da mão-de-obra, etc., pode referir-se Combarrous e Labazée (2002).

emprego em Korhogo, capital do Norte da Costa de Marfim, apresentava uma repartição muito próxima<sup>7</sup>. Uma pesquisa minuciosa sobre as contas da produção dos estabelecimentos realizada junto de centenas de empresários seleccionados segundo amostras estatisticamente representativas mostrava que, quer em Bobo-Dioulasso quer em Korhogo, metade do Produto Local Bruto (PLB) dos municípios era formada, na altura, pelas actividades informais, sendo os restantes 50% gerados pelas actividades nas empresas formais e nas administrações e empresas públicas. Isto indica tanto a importância da informalidade na criação das riquezas locais como a fraca produtividade desse sector, tendo em conta o número de empregados.

### **b) Vida e morte das PME no Brasil**

Parece útil lembrar a estrutura do universo empresarial no Brasil. Conforme as categorizações usadas recorrentemente no país, as micro-empresas (de 1 a 19 trabalhadores para a indústria e de 1 a 9 para o comércio e serviços) representam 94,6% das empresas brasileiras legalizadas. As pequenas empresas (de 20 a 99 empregados na indústria e de 10 a 49 no comércio e serviços) atingem os 4,4%. As médias empresas (de 100 a 499 trabalhadores na indústria e de 50 a 99 no comércio e serviços) representam 0,6% desse universo e, por fim, as grandes empresas (mais de 500 trabalhadores na indústria e mais de 100 no comércio e serviços) são 0,4% do total<sup>8</sup>.

Segundo dados de 2002 do Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (Monampe), para cada micro e pequena empresa formal existem três informais. É óbvio que o número encontrado depende da definição e dos critérios usados nos levantamentos e nas pesquisas. Assim, com base, primeiro, no facto de o sistema de contas não ser claramente separado dos gastos da família e, segundo, no critério de possuírem até cinco empregados, o IBGE, em parceria com o SEBRAE, divulgou em Maio de 2005 o resultado de uma pesquisa indicando que 98% das pequenas empresas no Brasil são informais (IBGE, 2003)<sup>9</sup>. É fácil observar que, quanto mais restritas são as condições para pertencer ao universo formal, maior será o número dos estabelecimentos informais. É interessante

<sup>7</sup> Cf. Fauré e Labazée (2002). A leve diferença entre estes resultados e os de Brilleau, Roubaud e Torelli (2004), mais recentes, deve-se principalmente ao facto de, nas pesquisas sobre Bobo-Dioulasso e Korhogo, as actividades agro-pecuárias urbanas, conduzidas pelos residentes das cidades e geralmente exercidas nas periferias – mas dentro dos limites – terem sido levadas em conta. Trata-se, com efeito, de actividades muitas vezes negligenciadas ou esquecidas pelos pesquisadores, mas que representam uma porção significativa das actividades, rendimentos e empregos dos residentes das cidades africanas.

<sup>8</sup> Nas pesquisas dedicadas ao desenvolvimento local realizadas conjuntamente pelo IRD e pelo IE/UFRJ utilizamos a categorização mais adequada aos contextos municipais, cuja base produtiva é formada por cerca de 98% micro e pequenos estabelecimentos (micro = 0 a 9 empregados; pequenos = 10 a 49; médios = 50 a 249; grandes = 250 e mais).

<sup>9</sup> Nesta pesquisa foi considerado que a pequena empresa pode até possuir o CNPJ (Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas), mas, se não tiver um sistema de contabilidade próprio, é informal. Estão nesse universo os trabalhadores por conta própria e os autônomos pela mesma razão.

também notar que o critério de um sistema de contabilidade separado dos gastos das famílias, que de uma certa maneira não é ilegítimo para abordar estas realidades, faz lembrar que Max Weber, na sua obra sobre a história económica, elegia este critério para determinar os períodos e identificar o nascimento do capitalismo na Europa.

Nos países do Sul, caracterizados quer por um nível elevado de informalidade quer pelo peso dos processos burocráticos, os estudos de demografia das empresas colidem com obstáculos documentais e estatísticos importantes, como se verifica na grande maioria dos países africanos e do Brasil. Por um lado, pela própria definição, os micro e pequenos estabelecimentos são apenas parcialmente declarados e registados pelos serviços públicos (fiscalidade, segurança social, câmaras de comércio e indústria, federações e sindicatos profissionais, etc.). Por outro lado, nesses mesmos países, é também muitas vezes penoso e lento proceder à sua extinção oficial quando deixam de funcionar, quando a actividade já não é exercida, quando o pequeno proprietário reconverte a sua actividade, etc. Entretanto, é do maior interesse conhecer os fundamentos e dinâmicas desses micro e pequenos estabelecimentos, dinâmica essa, por sua vez, caracterizada por uma taxa elevada de criação e desaparecimento das empresas.

Tomando o exemplo do Brasil, apesar das dificuldades encontradas para obter informações sólidas e fiáveis, todos os especialistas estão de acordo em reconhecer dois factos que caracterizam a evolução da morfologia empresarial: em primeiro lugar, a importância do volume de criação de estabelecimentos – da ordem dos 450.000 a 500.000 por ano, com alguns altos e baixos de acordo com a conjuntura económica; em segundo lugar, o elevado nível de mortalidade das micro e pequenas empresas. Neste domínio, os estudos – entre eles os realizados regularmente pelo SEBRAE – mostram dois aspectos complementares das dificuldades dos pequenos estabelecimentos. Entre 2000 e 2002, em cada 100 empresas que fecharam, 96 eram micro-empresas. Uma análise mais precisa mostra que a taxa de mortalidade nos dois primeiros anos de existência das micro e pequenas empresas ultrapassa os 49%, sendo mais de 56% nos três primeiros anos e 60% nos quatro primeiros (SEBRAE, 2004). No entanto, trata-se aqui de cálculos referentes às mais pequenas unidades empresariais que são declaradas e legalizadas (empresas registadas nas Juntas Comerciais Estaduais). Se os estabelecimentos verdadeiramente informais fossem tidos em conta, essas taxas de mortalidade seriam sem dúvida superiores. Assim se confirma uma das particularidades do mundo dos estabelecimentos mais modestos, uma dinâmica demográfica que conjuga a multiplicação das unidades – por razões que serão evocadas adiante neste estudo – e a mortalidade elevada dessas mesmas unidades.

Os empresários entrevistados declararam os principais factores de sucesso, que foram agrupados pelo SEBRAE (2004) em três conjuntos: as capacidades de gestão (bom conhecimento do mercado onde actua, boa estratégia de vendas), a capacidade empreendedora (incluindo a criatividade do empresário, o aproveitamento das oportunidades de negócio, a perseverança dos empresários, a capacidade de liderança) e, por fim, a logística operacional (escolha de um bom administrador, uso de capital próprio, reinvestimento dos lucros na empresa, acesso a novas tecnologias). Mas as razões mencionadas estão apenas ligadas às percepções dos entrevistados, que não podem reconstituir a realidade mais ampla e complexa, mais objectiva, que condiciona as suas actividades. O «uso de capital próprio» é exemplo de um ítem destacado que pode ser um trunfo na visão dos empresários, mas sabemos que o autofinanciamento, que caracteriza verdadeiramente este meio empresarial, representa também uma limitação à expansão possível dos seus negócios. Outro ponto a ser levado em conta é que a permanência ou a extinção das empresas depende meramente dos ciclos económicos (conjuntura e políticas públicas). A prova é um estudo muito recente do mesmo SEBRAE feito em São Paulo que parece indicar uma certa quebra no número de empresas que fecham antes de completar cinco anos (*O Globo*, 21 de Outubro 2005, p. 27). A retoma do crescimento económico do Brasil a partir de 2004, embora inferior ao seu PIB potencial e ainda mais baixo do que nos outros países emergentes, pode explicar este recuo da mortalidade.

### **O crescimento da informalidade: algumas anotações dinâmicas**

O aumento da informalidade, tanto em termos de dados absolutos como de dados relativos, pode ser confirmado através das transformações qualitativas do universo empresarial e dos processos de trabalho na África e comprovado pelos números que revelam a evolução quantitativa no Brasil.

#### **a) Algumas transformações das empresas e do trabalho na África Ocidental**

Com o aumento e aprofundamento das crises financeiras atravessadas pelos Estados da África Ocidental a partir da década de 80 – baixa dos preços das matérias-primas, desequilíbrio das balanças de pagamentos, défices dos orçamentos públicos, crescimento do endividamento externo, adopção de políticas ortodoxas de austeridade, desmantelamento das subvenções públicas, aumento dos preços dos serviços públicos ou determinados pelos governos, etc. –, a morfologia do mundo das empresas foi claramente afectada. Assistiu-se, um pouco por todo o lado, ao encerramento das empresas públicas menos viáveis, à privatização de outras com a contrapartida de drásticas medidas de redução dos custos, a despedimentos em massa, tanto no sector para-público como no sector privado, a externalizações de funções empresariais para as empresas

especializadas e de menor dimensão, etc.

A estrutura das características de empresa foi modificada pelas mudanças profundas. O resultado global foi a diminuição do tamanho médio dos estabelecimentos, constituindo, dessa forma, as pequenas empresas – mesmo no universo formal – o cerne das unidades de produção, comércio e serviços, tanto devido aos efectivos de pessoal empregados como em relação aos grandes agregados económicos. No nível inferior da hierarquia das empresas, muitas pequenas unidades não puderam resistir senão entrando na informalidade, adaptando-se assim às condições cada vez mais severas da concorrência económica e ao decréscimo, verificado em todo o lado, do poder de compra das famílias. Após a desvalorização do Franco CFA, em Janeiro de 1994, pôde notar-se, igualmente, que numerosas grandes e médias empresas informalizaram parte dos seus processos, nomeadamente a venda a retalho, estabelecendo acordos com pequenos empresários que assim asseguraram uma fracção da comercialização das empresas formais<sup>10</sup>.

No conjunto das unidades de produção e de troca, as micro-empresas que resistiram e aquelas que foram criadas nesse período «redescobriram» algumas das características do funcionamento informal, nomeadamente no domínio da mão-de-obra. Muitos pequenos estabelecimentos suprimiram os postos de trabalho assalariado – certamente minoritários mas reais – em benefício de um recrutamento da força de trabalho efectuado nas famílias e nos círculos de proximidade. Essas reorientações – ou melhor, essas acentuações de um modo tradicional de mobilização da mão-de-obra – tiveram como vantagens a redução do custo do trabalho, o facto de torná-lo flexível em função das flutuações do mercado e de evitar aos pequenos proprietários os constrangimentos burocráticos e financeiros dos impostos e taxas, das cargas sociais e dos licenciamentos<sup>11</sup>.

### **b) Algumas evoluções quantitativas no Brasil**

No país, após o desaparecimento do regime militar (1985) e o regresso a um governo democrático e constitucional (1988), que quase coincidiram com a adopção de orientações liberais em matéria económica, assistimos a dois movimentos simétricos: por um lado, o crescimento dos empregos e das actividades informais; por outro, a queda dos empregos e actividades formais.

Segundo os dados do Ministério do Trabalho, entre 1991 e 2001 – ou seja, durante um período de liberalização da economia –, a população protegida pelas Leis do Trabalho (Consolidação das Leis Trabalhistas, criada sob o regime

<sup>10</sup> Este fenómeno não era novo e apenas se acelerou. Esta é uma razão complementar para não ver na informalidade a constituição de um «sector» com fronteiras estanques em relação ao restante circuito económico, formal.

<sup>11</sup> Encontra-se em Fauré e Labazée (2000) assim como em Combarnous e Labazée (2002) descrições detalhadas destas mudanças que afectaram as empresas e os modos e relações de trabalho nos países da região.

ditatorial e corporativista de Getulio Vargas) diminuiu mais de 10% no conjunto da população economicamente activa (PEA), passando de 53,7% a 43,6%. A diminuição continuou durante os anos seguintes. Nessas condições, não é de espantar que, paralelamente, desde o início dos anos 90, o emprego informal tenha progredido espectacularmente. Estima-se, de uma forma geral, a partir de diversos inquéritos e de estudos fiáveis (dados oficiais dos organismos públicos, análises académicas), que a proporção dos postos de trabalho informal cresceu cerca de 10 pontos percentuais no emprego total no decurso dessa sequência. As definições, critérios e modos de cálculo divergem segundo as fontes (Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Instituto Estatístico Nacional – IBGE; estudos académicos, agências especializadas, etc.) e os resultados que avaliam o emprego informal variam entre 40% e 60%. Mas a tendência para o aumento muito claro deste tipo de emprego é confirmada por todos os estudos e análises. Para citar apenas uma fonte de informação, segundo os dados do IBGE, 57% dos trabalhadores brasileiros encontravam-se, em 2003, no sector não estruturado, contra 43% no sector estruturado<sup>12</sup>.

Ao longo dos anos 90, as grandes empresas, que foram marcadas pelas políticas neoliberais, estiveram sobretudo preocupadas em reduzir os seus custos e, por isso, não hesitaram em diminuir as suas massas assalariadas. Esta tendência clara implicou uma modificação da repartição sectorial dos empregos no país. Deste ponto de vista, é significativo que as empresas industriais – tendencialmente as mais importantes pelo número de assalariados que empregavam, 32,6% dos trabalhadores «formais» em 1996 – não empregassem mais de 29,9% desses mesmos trabalhadores em 2003, enquanto que, no mesmo período, as empresas de comércio aumentaram a sua parte no emprego total, passando de 21,9% para 25,8%, e as empresas de prestação de serviços a outras empresas aumentaram a sua participação de 10,4% para 13%. E se, entre 1996 e 2003, o salário médio conheceu um crescimento de 22,14% na administração pública, o salário médio na indústria sofreu uma queda de 9,84% e no comércio uma redução de 10,26%<sup>13</sup>.

12 IBGE (2003). A pesquisa Pnad do IBGE divide os dados entre o sector «estruturado» e o sector «não estruturado». Neste último, o IBGE integra os chamados «autónomos», que constituem 22,3% do total e são profissionais que trabalham por conta própria, sem empregados. Entre estes, uma parte refere-se aos profissionais liberais (professores particulares, consultores, contadores, etc.), que dificilmente podem ser considerados empregos informais.

13 Cadastro Central de Empresas, IBGE, dados divulgados no dia 19 de Outubro de 2005. As informações referem-se ao 1,5 milhões de firmas do Brasil com assalariados.

### **Abertura dos mercados e globalização geradoras da informalidade contemporânea**

---

Não apenas não existe oposição entre a informalidade e a liberalização das actividades e a internacionalização das trocas mas, sobretudo, uma parte importante da informalidade recente ou contemporânea é directamente alimentada por essa abertura económica.

Os efeitos da liberalização das economias nacionais seguem no mesmo sentido daqueles produzidos pelas crises financeiras acima evocadas e não fizeram mais que reforçar as mesmas tendências. A concorrência acentuada entre as unidades de produção e de troca formais levou a que todas elas procurassem baixar os custos de produção – mas não os lucros, como demonstram todos os estudos sobre a repartição do valor agregado entre trabalho e capital –, adoptassem medidas visando a redução do tamanho médio das empresas (downsizing) praticando os despedimentos em massa, favorecessem o trabalho precário, reduzissem o assalariado a favor dos trabalhos a termo limitado, limitassem o seu funcionamento às actividades principais e externalizassem as restantes funções especializadas das empresas a favor de empresas fornecedoras ou subcontratadas, etc. Pudemos constatar frequentemente tais evoluções nos sectores automóvel, dos equipamentos eléctricos e electrónicos, e em muitos outros. Uma das consequências dessa «guerra económica» sem nome é a de ter atirado massas consideráveis de trabalhadores para a trágica alternativa do desemprego e a entrada nas pequenas actividades informais. Ao nível das empresas, os estabelecimentos mais pequenos refugiaram-se, tendencialmente, nessa mesma informalidade, deixando de pagar impostos e taxas e prestações sociais.

No que diz respeito à força de trabalho, as médias e pequenas empresas não conseguiram frequentemente resistir a essa abertura dos mercados a não ser recorrendo à funcionalidade ou à «eficácia» de uma mobilização de trabalhadores com base nas relações familiares ou de proximidade, ou seja, pagando abaixo da média pelo trabalho e tornando os trabalhadores flexíveis e exigindo uma implicação superior nas suas actividades profissionais. Assim, foram redescobertas certas dimensões da informalidade que se encontram totalmente associadas doravante, no tempo e no espaço, à «modernização» do mundo das empresas<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Poderíamos multiplicar os exemplos práticos e as referências documentais sobre os países africanos e sobre o Brasil que confirmam tais evoluções. Encontra-se uma excelente análise desse processo de informalização «moderna», por exemplo a propósito do México, em Estrada e Labazée (2005).



## **Outras fontes actuais da informalidade**

Dentro dos factores que alimentam a informalidade mencionaremos selectivamente dois fenómenos, a partir do caso brasileiro, o que se pode aplicar também, cautelosamente, à África Ocidental.

### **a) O quadro institucional**

O peso da burocracia e dos impostos e o fatalismo perante a impossibilidade de ter acesso a créditos figuram entre as razões da informalidade. As coisas começam a mudar um pouco, pelo menos no espírito dos responsáveis políticos: assim, as linhas de microcrédito (capital de circulação ou para investimento) começam a ser propostas pelos bancos de desenvolvimento (BNDES, etc.) e depois pelos bancos privados; por outro lado, os futuros estatutos e leis sobre as pequenas empresas têm como objectivo aligeirar os procedimentos de legalização e as cargas sociais e fiscais que pesam sobre os pequenos estabelecimentos.

Uma pesquisa encomendada pelo Ministério da Fazenda (*Jornal do Brasil*, 6 de Junho de 2004, p. A. 31) ao Instituto de Análise, Pesquisa e Marketing, englobando 640 empresários informais, mostra que 52% dos entrevistados já pensaram em legalizar a empresa, enquanto que 39% nunca pensaram na possibilidade. De entre as razões apontadas pelos entrevistados, são de assinalar os factores financeiros (43%) que inviabilizam o processo ou a pretensão de formalização; 22% declararam falta de interesse, 14% não legalizaram por causa das características da sua produção e 10% por causa da burocracia.

Um levantamento do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas realizado em 2004 com base em dados do IBGE – que incluiu 50.000 empresários chamados «nanicos» (15% deles são formais: contribuem para o INSS, o sistema de segurança social) – revelou que 85% não pagam qualquer tipo de tributo e estão todos eles na informalidade (*O Globo*, 15 de Fevereiro de 2004, p. 44).

A pesada burocracia brasileira, que não é um mito mas uma realidade do dia-a-dia em todos os sectores, gera pelo menos dois efeitos sobre a vida das empresas: sobrecarrega, atrasa e encarece os processos empresariais nas unidades formais; impede a legalização das unidades informais. O último levantamento realizado pela Internacional Finance Corporation, órgão do Banco Mundial, confirma a má posição do Brasil no *ranking* do ambiente de negócio (IFC, 2005). O país fica em 119.<sup>a</sup> posição geral entre 155 países, em 98.<sup>a</sup> quanto à abertura de uma empresa (ou seja, são necessários 152 dias em média e 17 procedimentos), em 141.<sup>a</sup> para fechar uma empresa (ou seja, 10 anos em média). Daí que, sem dúvida nenhuma, este seja um dos factores explicativos da informalidade maciça no país.

Os estatutos e leis relativos às pequenas empresas encontram-se permanentemente à espera de análise por parte do Congresso de Brasília. Esta



legislação visa simplificar e acelerar as formalidades de legalização dos pequenos negócios e unificar e simplificar o complexo regime fiscal ao qual estão sujeitos. Para além das inércias bem conhecidas da burocracia pública brasileira, uma das origens do peso colocado sobre estes processos surge da própria estrutura federal do Estado, que intervém sobre a criação e sobre a vida das empresas: os municípios, os Estados federados e a União, através de órgãos diferentes, nunca coordenados entre si e seguindo fórmulas e obrigações igualmente muito diferentes entre os três níveis da Federação, acabam por fazer acumular muitas exigências. Ademais, a um mesmo nível, por exemplo entre os municípios, as regras e os critérios variam bastante. É incontestável que se encontra aqui, no peso da documentação necessária e na acumulação de impostos e taxas, uma fonte da persistência e crescimento dos pontos de actividade informal no Brasil.

#### **b) A pobreza e a informalidade**

Existem várias definições e critérios para delimitar o subconjunto e avaliar o número dos pobres. Segundo uma ou outra definição, o seu número varia entre cerca de 45 e cerca de 60 milhões no Brasil, quase um terço da população total. Ressalve-se o paradoxo de este ser um dos países da América Latina que consagra mais recursos financeiros aos programas sociais, mas aquele onde as desigualdades são mais fortes e onde essas desigualdades se mantêm de forma durável. O que mostram os estudos, nomeadamente da BID, é que não são os mais pobres que beneficiam desses programas e financiamentos públicos. Um estudo específico feito pelo Ministério da Fazenda mostra que, de todos os gastos sociais do Governo Federal (o que inclui saúde, educação e transferências directas, ou seja, os programas de rendimento mínimo, etc.), apenas 4% beneficiaram a fatia dos 10% mais pobres do país (*O Globo*, 23 de Novembro de 2003, p. 33). No mesmo sentido, as informações publicadas em 2005 pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda mostram que, embora os gastos federais na área social tenham subido 37,7% entre 2002 e 2004, os beneficiários não foram os mais pobres porque as despesas com a previdência – em défice estrutural no Brasil – consumiram a maior parte do volume dos gastos sociais, enquanto que os mais pobres foram geralmente excluídos da cobertura da previdência (Ministério da Fazenda, 2005).

Numa sociedade como a do Brasil, a pobreza tem evidentemente que ver com a informalidade. Economicamente falando, do lado da oferta, os procedimentos e os efeitos da formalização são pesados e onerosos; do lado da procura dirigida aos pontos de actividade informal, é aí que a população pobre se abastece de bens de consumo, não duradouros e duradouros, a menores custos. Ora, o crescimento das desigualdades desde há uma vintena de anos e o crescimento do número de

pobres alimentaram regularmente a dinâmica dos estabelecimentos informais. Inúmeros empregados demitidos não encontraram meios de subsistência a não ser na actividade informal, ao mesmo tempo que as camadas pobres ou empobrecidas da população encontraram no informal o único modo de se abastecerem dos bens e dos alimentos para sobreviver.

### **c) O desemprego e a informalidade**

Uma das principais fontes da ampla informalidade no Brasil e da sua expansão nos últimos anos é o enorme desfasamento entre a evolução da população economicamente activa – PEA, que representa a oferta de trabalho – e o nível da população ocupada – PO, que representa a procura de trabalho. Os dados do IBGE revelam, por exemplo, que, entre 1989 e 1999, o nível de ocupação aumentou a uma média anual de 1,1%, enquanto que a PEA cresceu a uma média anual de 1,8%. Até mesmo nos anos de crescimento económico, o número de desempregados não parou, no total, de aumentar, registando uma média anual de 15%. De 2002 para 2003, o crescimento da PEA foi de 2%, contra uma expansão de 1,4% do nível de emprego.

## **As políticas públicas perante os desafios da informalidade**

A complexidade dos factores geradores da informalidade, bem como a lógica do seu funcionamento económico, colocaram em evidência as dificuldades encontradas pelas políticas sectoriais nacionais, pelas políticas municipais, assim como pelos programas de apoio às PME na sua intenção de melhorar as condições dos pequenos operadores económicos.

### **As macropolíticas públicas e as actividades informais**

Esta relação pode ser analisada pelo menos segundo dois aspectos. Por um lado, quanto ao modelo económico de crescimento adoptado pelo Governo Lula, que não fez mais que prosseguir, acentuando-a, a política iniciada no início dos anos 90 e que pode resumir-se assim: liberalização das actividades, privatização e procura do crescimento através do comércio externo. Se bem que tendo sido muito criticado no seio da base governamental pelos militantes mais radicais e pela oposição – que se interroga sobre as razões para se ter mudado o Governo se se aplica a mesma política dos governos anteriores –, este modelo gerou, desde há dois anos, crescimento económico, cerca de 4,2% ao ano. Mas essa retoma económica actual é demasiado fraca para absorver a massa de jovens que chegam ao mercado de trabalho – segundo os especialistas, seria necessário pelo menos 7% de crescimento ao ano – e, a fortiori, para reabsorver o enorme atraso acumulado no passado e que faz parte da dívida social do país. Por outro lado, a retoma

actual cria empregos menos qualificados e pior remunerados, aproveitando-se as empresas da grande massa do desemprego e do subemprego para reduzirem os seus custos de produção através das massas assalariadas (e daí o aumento, com o crescimento económico, das actividades parciais, dos empregos precários e temporários, do alongamento de facto da jornada de trabalho, da externalização a favor de empresas que pagam menos aos empregados, etc.). Enfim, notamos que essa retoma do crescimento se deve essencialmente às exportações, elas próprias localizadas no sector do agronegócio, que oferece menos empregos devido à sua taxa de mecanização. Os outros dois motores de todo o crescimento económico, o consumo doméstico e os investimentos, são negligenciados – quanto ao consumo, por exemplo através dos fracos aumentos do salário mínimo (contrariamente às promessas do Partido dos Trabalhadores, PT); quanto aos investimentos, verifica-se que os investimentos públicos não representam mais de cerca de 0,5% das despesas do Estado Federal, no seguimento da prioridade atribuída pelo Governo Lula ao pagamento da dívida externa, com vista a assegurar a estabilidade financeira e, consequentemente, o pagamento de juros muito elevados (cerca de 11% do PIB é destinado anualmente apenas ao serviço da dívida).

Chegamos assim à questão das políticas públicas. As infra-estruturas que foram abandonadas desde o movimento de liberalização da segunda metade dos anos 80 encontram-se num estado deplorável e os transportes, as estradas, os caminhos-de-ferro, os portos, as pontes, o saneamento básico, as redes de abastecimento de água e electricidade, etc. constituem, portanto, trabalhos de infra-estruturas susceptíveis de fornecer muitos empregos – sem contar com a construção habitacional, que apresenta um défice considerável no país (segundo o Ministério das Cidades, 85% dos municípios já têm favelas). Mesmo o Banco Mundial está cansado do pouco interesse e dinheiro consagrado pelas autoridades brasileiras a este domínio. A falta de actualização, de renovação e de crescimento e modernização das infra-estruturas irá rapidamente limitar as exportações do país, que são precisamente um dos pilares do modelo actual de política económica.

De uma maneira geral, a problemática da relação informalidade/políticas públicas parece, muitas vezes, mal expressa e colocada, induzindo a alguns enviesamentos nas medidas públicas direccionadas para os pequenos estabelecimentos e nos programas de apoio aos empreendedores modestos. Correndo o risco de parecer provocante, deveríamos inverter o ponto de vista. Podemos para isso tomar de empréstimo ao antropólogo Darcy Ribeiro, quando falava da questão das favelas no Brasil, a afirmação de que *«a informalidade não é o problema, é a solução»*. Quer dizer, todas as acções em relação à informalidade deveriam ser fundadas não sobre uma visão negativa mas sobre uma visão

positiva, ou seja, dever-se-ia questionar as funções económicas e sociais cumpridas pela informalidade. Porque não é por acaso ou por acidente que existe e persiste esta informalidade, mas porque ela é operacionalizada e legitimada pelos actores sociais e pelas estruturas económicas. Desconhecer esta realidade, escapar a esta inversão de ponto de vista, favorece erros e falhas nas políticas públicas no que toca ao objecto informal.

### **As actividades informais e as políticas municipais**

A partir de estudos feitos neste quadro de pesquisa, alguns detalhes serão fornecidos a respeito, sucessivamente, dos países da África Ocidental e do Brasil.

#### **a) As experiências africanas**

Nos países africanos, as actividades informais constituem o coração das economias urbanas. No âmbito dos processos de descentralização que ocorreram a partir dos anos 90 e que fizeram com que as colectividades públicas locais se organizassem na base de autoridades doravante eleitas pelas populações e buscassem os meios de se desenvolverem perante as crises financeiras junto dos governos centrais e face às recomendações das agências multilaterais<sup>15</sup>, as actividades informais, até então esquecidas das preocupações económicas locais ou apenas toleradas – se não fisicamente reprimidas pelas autoridades –, tornaram-se um assunto importante nas agendas dos responsáveis municipais.

Uma das pretensões expressas em relação ao sector informal, em razão da sua importância nas economias locais urbanas, é a de saber como e até quanto esse sector pode constituir uma fonte de receitas orçamentais dos municípios. As pesquisas já mencionadas sobre Bobo-Dioulasso e Korhogo – e confirmadas pelos resultados obtidos nas outras cidades do Mali, do Senegal e do Benim, onde estudos semelhantes foram desenvolvidos – revelam as dificuldades que os municípios enfrentam no sentido de aumentar significativamente a contribuição das actividades informais para os recursos municipais. Limitando-nos ao exemplo de Bobo-Dioulasso, que apresenta valores indicando a média geral das situações aferidas, as constatações são as seguintes<sup>16</sup>: o orçamento municipal é claramente

<sup>15</sup> A devolução de competências aos municípios pelos governos nacionais não foi acompanhada pelas transferências de recursos financeiros, impondo assim às novas autoridades locais eleitas a tarefa de encontrar novas fontes para fazer funcionar os serviços públicos municipais e assegurar um mínimo de investimento. Isso é uma das limitações dos processos de descentralização, a par das fracas competências do funcionalismo municipal, ficando os agentes melhor formados e capacitados nas administrações centrais, que remuneram melhor. Sobre estes aspectos, ver Fauré e Labazée (2002) e, numa perspectiva comparativa intercontinental, Dubresson e Fauré (2005).

<sup>16</sup> Ver Fauré e Labazée (2002). Os dados quantitativos mencionados aqui e oriundos desta pesquisa apresentam ordens de grandeza confirmadas noutras cidades dos países da África Ocidental onde foram realizadas investigações semelhantes com o apoio do chamado Club du Sahel no âmbito da OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico, com a sigla OECD em inglês). Estes outros estudos, nem todos publicados, podem ser consultados no *website* desta organização internacional.

insuficiente, representando apenas 0,97% do Produto Local Bruto. Isso revela a indigência dos meios financeiros municipais africanos e a necessidade de mobilizar mais e melhor as fontes potenciais. Ademais: em média, as receitas tributárias municipais alcançam apenas 0,55% do PLB e os impostos e taxas sobre as actividades económicas locais representam 64% do orçamento do município. Estes resultados quase proíbem os investimentos de função local – excepto a ajuda externa – e também põem em perigo o funcionamento regular dos serviços públicos básicos locais.

Uma das ideias avançadas para superar o desafio financeiro da descentralização, que apresenta o risco de ser uma mudança institucional enganosa, é, entre outros meios, alargar a base das contribuições do sector informal e aumentar, ao mesmo tempo, as alíquotas. É verdade que os estudos mostram que o sector informal paga impostos e taxas de toda a natureza, representando apenas 0,25% do valor agregado gerado por ele. Mas a perspectiva de aumentar esse nível de contribuição enfrenta uma série de problemas. A massa assalariada – ou seja, as remunerações dos activos dos estabelecimentos informais – é apenas de pouco mais de 9% do valor agregado do sector, mostrando que, se ele emprega muitas pessoas nas economias urbanas, ele paga pouco aos seus colaboradores<sup>17</sup>. O aumento das suas pequenas contribuições ao fisco pode afectar o volume de emprego, mal remunerado, mas seguro. Outro ponto é que o excedente bruto de exploração (equivalente ao resultado bruto, ou seja, resultado antes dos reembolsos dos eventuais gastos financeiros – empréstimos, essencialmente) parece, simetricamente, substancial: quase 88% do valor agregado. Mas este excedente bruto de exploração, que corresponde, *grosso modo*, à remuneração do capital ou do empreendedor, serve para financiar o capital de circulação do estabelecimento, sustentar a família muitas vezes numerosa do proprietário, financiar os pequenos investimentos de renovação ou de ampliação no âmbito de uma economia autofinanciada excluída dos créditos formais/bancários. Uma pressão fiscal maior gera o risco de limitar as aplicações e os usos dos resultados financeiros dos estabelecimentos informais, sem esquecer o risco de elevar a sonegação. Uma outra dificuldade com o sector informal é, para as autoridades municipais, o custo de transacção, ou seja, o custo de identificação e de colecta das contribuições. O imposto chamado «patente», que representa o direito de se instalar e funcionar enquanto estabelecimento económico numa cidade e que é pago pelas empresas formais, rende 50 vezes mais por unidade do que a chamada contribuição do sector informal. Noutros termos, o custo de colecta da carga tributária do sector informal é muito elevado, pois o seu valor é, em grande

<sup>17</sup> Enquanto a massa salarial nas pequenas e médias empresas formais atinge 54% e é de 27% nas grandes empresas modernas.

parte, consumido pelas remunerações dos agentes de fiscalização.

### **b) Os municípios brasileiros e as actividades informais**

Outra vertente dos problemas enfrentados à escala local para encarar e implementar políticas de fomento dos micro e pequenos estabelecimentos pode ser mencionada a partir do caso brasileiro. Apesar de uma diminuição progressiva da parte do município na repartição dos recursos tributários nacionais a partir de meados dos anos 90 – enquanto a parte do Estado se torna mais estável e a parte da União está em crescimento –, a situação brasileira é, neste domínio, bem diferente da de muitos países africanos: a municipalização é antiga, os municípios dispõem de recursos financeiros favorecendo uma autonomia relativa de gestão e de um aparelho administrativo estruturado e às vezes bastante competente. As autoridades municipais também têm competências jurídicas e tributárias próprias para orientar, sustentar os estabelecimentos e atrair empresas e investimentos. Estas vantagens das instituições locais não impedem, no entanto, os municípios, e principalmente as prefeituras, de enfrentar sérias dificuldades e apresentar certas limitações em relação ao universo local dos micro e pequenos estabelecimentos. Pesquisas explorando o funcionamento do dia-a-dia das autoridades e administrações públicas locais mostram algumas falhas neste sentido.

É óbvio o efeito do tamanho dos municípios sobre a capacidade de coordenação e de estímulo das suas actividades económicas. Aqueles que possuem uma população menor, os menores recursos, uma administração mais reduzida, com uma fraca estruturação e poucos serviços e pessoal não qualificado têm mais dificuldades em dedicar-se às actividades económicas locais.

A natureza do tecido empresarial local, constituído principalmente por micro-estabelecimentos, também é um obstáculo à actuação dos municípios. A questão da enorme informalidade, crescente ao longo dos anos de neoliberalismo devido à degradação das condições de emprego, é um desafio importantíssimo tanto em termos das finanças públicas locais – as fazendas municipais perdem em arrecadação e os recursos orçamentais não são suficientes para financiar programas mais amplos ou novos – quanto em termos de eficácia de projectos de apoio ao sector empresarial que carecem de uma base maior para legitimar e experimentar as acções económicas colectivas.

Fica-se com a nítida impressão de que, apesar de progressos notáveis nesta direcção, as instituições locais apresentam um desempenho em relação às economias locais aquém do que poderia ser realizado ou do que seria desejável para construir e/ou reforçar uma dinâmica de desenvolvimento nova e consistente. A seguir registam-se algumas das áreas onde os resultados observados foram

fracos ou até mesmo ausentes e que, portanto, poderiam ser melhorados (Faure e Hasenclever, 2005).

As administrações locais são bastante semelhantes quanto a mostrarem pouco interesse pelos assuntos económicos locais: a vida política gira em torno de si mesma, orientada para a satisfação das suas próprias necessidades; ela funciona autonomamente e desenvolve-se em paralelismo com as actividades económicas, com poucos cruzamentos nos seus caminhos.

Observamos a ausência ou a fraqueza de planeamento, uma administração pouco organizada para lidar com as questões económicas e empresariais e com o meio dos micro e pequenos estabelecimentos, em particular. As municipalidades são, em geral, muito pouco informadas sobre o ambiente económico e empresarial local. Elas não dispõem de instrumentos de informação adequados sobre a realidade das actividades produtivas locais e sobre os estabelecimentos, além dos registos meramente dedicados à arrecadação dos impostos e taxas. Elas utilizam muito pouco os dados disponíveis em organismos especializados, pelo menos em termos de perseguir um objectivo de acção económica. A consequência é que, muitas vezes, a dedicação a estas questões depende de um factor pessoal: o comprometimento de um responsável (o prefeito, a Secretaria Municipal, etc.).

Além dos projectos de apoio aos micro e pequenos empreendedores locais que elas oferecem, em geral as municipalidades não são as principais responsáveis pelos programas de acção económica e de apoio às empresas e aos sectores produtivos. As municipalidades não participam na concepção, fixação de objectivos ou execução desses programas. Em alguns casos, elas participam em algumas reuniões, mas não têm muita influência para mudar o curso dos projectos implementados, seja por falta de motivação e interesse, seja, mais frequentemente, por falta de representações administrativas competentes ou suficientes. Muitas vezes, os projectos são vistos pelas municipalidades principalmente em função das necessidades imediatas, num entendimento de curto prazo, por exemplo como fonte de arrecadação e não como instrumento de consolidação dos pequenos negócios locais e um passo no caminho do desenvolvimento municipal.

O exame da evolução das finanças públicas locais atesta que os recursos orçamentais poderiam ser utilizados para apoiar as economias locais, permitindo o desenvolvimento de um quadro físico favorável às actividades económicas e criando bens públicos ou externalidades em benefício das empresas e das colectividades locais: infra-estruturas, serviços colectivos, equipamentos, transportes, distritos industriais, parques para o artesanato, etc. Mas nota-se que as despesas de capital dos municípios, incluindo os investimentos em sentido restrito, são insuficientes. A esta baixa taxa de investimento somam-se carências de infra-estruturas que começam a obstruir o espaço de expansão



ou de consolidação das actividades. Entretanto, é justo indicar que, segundo informações divulgadas num documento oficial de 2004, os municípios investem proporcionalmente mais – 10,5% de sua receita bruta – do que os Estados e a União (Tesouro Nacional, 2004). Os dados disponíveis até 2001 e especialmente a análise funcional das despesas mostram que o sector da habitação e urbanismo ocupa uma parte pequena das despesas, inferior a 10% do total. Além disso, o sector dos transportes não é uma prioridade para os municípios. Porém, as questões de habitação e urbanismo, assim como as de transporte, estão directamente relacionadas com as actividades económicas e determinam uma parte dos seus resultados. Simetricamente, à imagem da evolução de todos os municípios do interior, as despesas em saúde-saneamento e cultura-educação aumentaram fortemente, em gastos absolutos e participação relativa nos municípios. Se as despesas de educação são o sinal positivo de um investimento em capital humano que representa um importante trunfo nas economias modernas, a educação financiada pelos municípios frequentemente não tem ligação com a formação profissional. Permanece, portanto, um desalinhamento entre as necessidades de escolarização geral e a qualificação profissional, onde foi constatada a maior procura por parte das empresas de capacitação.

A participação e a mobilização efectivas, isto é, que não representem apenas uma presença física e respeitosa em torno dos poderosos e outros dirigentes, são bastante raras, tanto do lado do funcionamento das administrações municipais quanto do lado das entidades económicas. Os canais de informação não são eficazes para permitir o engajamento de todos os segmentos da população ou dos produtores que seria desejável. Para que haja um aumento da mobilização e da participação dos micro e pequenos empreendedores, a sua representação indirecta através de organismos profissionais (sindicatos, associações, etc.) deve ser melhorada. Nota-se, com efeito, em todos os municípios estudados que estes organismos representam apenas uma fracção limitada das empresas e dos empreendedores, que estes organismos tendem a funcionar de uma forma «política» patrimonialista que exclui certas camadas da classe empresarial – em geral, as mais modestas e as mais informais das pequenas empresas locais – e impõem as suas visões e os seus interesses aos demais membros. Adicionalmente, a «classe empresarial», mesmo em se tratando dos pequenos empreendedores, não é totalmente homogénea; ela tem interesses, visões, modos de vida privados e profissionais diferentes. De maneira mais ampla, constatou-se que são raras as iniciativas municipais no sentido de intensificar localmente o stock de capital social, quer dizer, o conjunto de organizações e redes de relacionamentos que facilitam o desempenho dos empreendedores.

Em todos os municípios estudados confirmou-se a multiplicidade e a fraca ou



até mesmo a inexistente coordenação entre os projectos de apoio às empresas e os programas de modernização das economias locais, de melhoria da capacitação dos dirigentes das empresas e dos empregados, etc. Além disto, as análises mostram que as administrações municipais se preocupam pouco em organizar ligações entre estes projectos e as instituições executoras, enquanto esta função deveria ou poderia ser cumprida no âmbito municipal.

As intervenções municipais são esperadas e possíveis, complementando os programas existentes conduzidos por diferentes organismos. Os projectos atraem algumas actividades com o objectivo de dinamizá-las, mas também excluem outras, no mesmo sector, que não se enquadram nos pré-requisitos exigidos pelos projectos, ou em outros sectores muito próximos, mas que não foram seleccionados como objecto inicial da acção dinamizadora. Emblemáticos dos empreendedores esquecidos e não contemplados pelos projectos são os negócios informais abundantes em todos os sítios pesquisados. Há um espaço para lançar ou apoiar actividades correlacionadas com as principais ou actividades mais dinâmicas em cada um dos municípios. A procura de complementaridades entre empresas e entre sectores não faz parte da agenda regular dos municípios, apesar de elas serem julgadas possíveis e esperadas. De facto, a forte verticalização de muitas empresas pequenas é uma oportunidade para desconcentrar as tarefas produtivas, aumentar a especialização, gerar maior colaboração entre os estabelecimentos e integrar aqueles que estão na informalidade. Este distanciamento é reforçado pela concepção conservadora vigente nas pequenas empresas e suas representações técnicas e profissionais, bem ilustrada pelo *slogan* «eu quero permanecer pequeno», que afasta soluções de estabelecimento de ligações com as médias e grandes empresas que permitiriam desencadear uma dinâmica interfirmas, a montante e a jusante.

Os incentivos fiscais municipais podem ser também uma alavanca para o desenvolvimento económico local, através das definições das regras e das alíquotas de ISS (Imposto Sobre os Serviços) e IPTU (Imposto Predial Urbano), principais impostos municipais. Entretanto, constatou-se que as reduções dos tributos são pouco justificadas ou pouco eficazes (como é o caso do ISS) e que o regime tributário local não é concebido e organizado em função desta estratégia de orientar as economias locais; ao invés de uma visão dinâmica dos impostos e taxas, tornando-os um instrumento para cumprir objectivos económicos, permanece uma concepção conservadora de tesouro público de concessões sem exigência de contrapartidas sociais e sem avaliação dos resultados económicos das empresas ou dos sectores beneficiários.

Para resumir, constatou-se existirem até agora poucas iniciativas favoráveis e, mesmo quando elas estão presentes, os resultados apresentados sobre a

adaptação, modernização e transformação das actividades económicas locais foram muito pequenos. Ao mesmo tempo, é importante registar que algumas mudanças notáveis têm ocorrido recentemente e ficam registadas como promessas de efectividade da transformação económica real. A melhoria da formação da classe política local – através do processo de aprendizagem que a substituição democrática proporciona – e a qualidade cada vez mais alta dos servidores municipais contribuem também para esses progressos. Os vários movimentos e organizações das sociedades locais, a organização do mundo dos empreendedores modestos, pouco a pouco mais exigentes de uma boa gestão pública, mais fiscalizadores das finanças, das acções, obras e desempenho dos poderes públicos municipais corroboram estas constatações. Entretanto, não valeria a pena escamotear ou reduzir as dificuldades ainda presentes e os desafios ainda a vencer no caminho do desenvolvimento local e da integração – e das actividades informais –, em tese já possível pela existência de uma estrutura federalista no Brasil, envolvendo, mais do que no passado, um intenso complexo de instituições e entidades actuando nos municípios.

Afinal, estes resultados não são uma surpresa, ainda que decorram de uma exploração que foi perfeitamente útil para apreciar as condições da governação das economias locais; com efeito, são condicentes com aqueles que foram observados em sete países da América Latina com base numa trintena de estudos de caso (Albuquerque, 2004). Os processos de descentralização apresentam-se como um primeiro passo, uma condição necessária em termos de desenvolvimento local, mas insuficiente para atingir um objectivo tão complexo.

### **Os programas de apoio às micro e pequenas empresas**

Em diversas regiões do mundo, como a África e a América Latina, entre outras, nos 10/15 últimos anos houve um aumento considerável das políticas de promoção e de mecanismos de apoio às micro, pequenas e médias empresas. Estas medidas e iniciativas foram sugeridas e até mesmo financiadas pelo Banco Mundial, pelas agências multilaterais de desenvolvimento, pelas cooperações bilaterais e pelas grandes ONG de solidariedade internacional. É importante destacar que esta onda de criação de sistemas de apoio as PME mostra, primeiro, que as políticas de ajustamento fiscal e de liberalização das actividades económicas não foram suficientes para suportar a retoma do crescimento económico<sup>18</sup> e, segundo, que a passagem para uma economia de mercado, tão esperada pelos adeptos do modelo neoliberal, é bem mais complicada do que se pensa frequentemente, confirmando as análises dos autores enquadrados no âmbito sócio-económico ou

<sup>18</sup> Sobre a implementação e o fracasso destas políticas, resumidas nas medidas do chamado «consenso de Washington», ver, por exemplo, o trabalho quantitativo e comparativo realizado em relação a uma centena de países por Combarrous e Berr (2005).

no quadro do «velho institucionalismo» (Veblen, Polanyi, Granoveter, etc.).

### **a) O caso da África Ocidental**

Para melhor compreender estes dispositivos de apoio às PME, tão numerosos quanto desordenados, realizámos um estudo, em dois países – Burkina-Faso e Costa do Marfim – que, pelas suas situações geográficas contrastantes, as suas diferenças de bases produtivas e de riqueza, as diferenças entre os respectivos meios empresariais, são representativos de um conjunto regional – a África Ocidental – bem mais vasto. As pesquisas de campo dirigiram-se a pouco mais de 600 pequenos empresários, metade dos quais beneficiada por esquemas de apoio, a outra metade não beneficiada. Esta técnica permitiu isolar os efeitos desses esquemas, combinando as comparações de conjuntos de empresas com a dupla alternativa antes/depois do apoio, com/sem apoio. Além disso, as investigações abordaram vinte instituições e programas de apoio nestes dois países (cf. Fauré e Labazée, 2000).

Evitando sobrecarregar esta comunicação de referências quantitativas publicadas em Fauré e Labazée (2000), podemos seleccionar e resumir alguns resultados da pesquisa, dos quais se destacam claramente muitos fracassos e limites dos programas de apoio às empresas tal como funcionam na região observada<sup>19</sup>.

Uma primeira constatação diz respeito às selecções implícitas dos empresários beneficiados pelos órgãos de apoio. Não se trata de uma orientação clara e aberta dos órgãos, mas sim dos efeitos não necessariamente conscientes dos seus comportamentos ideológicos e/ou institucionais<sup>20</sup>. Por outras palavras, são geralmente resultados não previstos. A consequência, muito importante em termos de adequação e de eficácia dos esquemas de apoio é que, muitas vezes, o empresariado apoiado não é uma representação fiel do empresariado real. Vamos limitar-nos aqui a mencionar alguns exemplos, sem detalhar o processo que explica cada um.

Apesar de constituírem, em meio urbano africano, 50% ou mais do micro e pequeno empresariado, as mulheres não ultrapassam um terço dos empreendedores apoiados. Esta frequente distorção fez com que, em vários países, os financiadores e os responsáveis nesta área favorecessem a concepção e a implementação de sistemas específicos de fomento às actividades

<sup>19</sup> Para evitar sobrecarregar esta comunicação, não serão apresentados dados e estatísticas específicas explicitadas no livro de referência. Todos os resultados e todas as tendências apontados neste texto são, no entanto, baseadas nas avaliações rigorosas e estatisticamente significativas. Não se trata de dizer, com base nos defeitos mencionados a partir daqui, que os sistemas de apoio são inúteis ou ineficazes. Apenas queremos mostrar que não são por eles mesmos soluções milagrosas e que enfrentam uma série de limitações que devem ser explicitadas para compreender a interação entre as políticas de apoio e as PME.

<sup>20</sup> Estes processos têm a ver, por exemplo, com os postulados implícitos, as lógicas de funcionamento das máquinas de apoio, a discriminação induzida, etc.

económicas autónomas das mulheres. Notamos também, em termos do grau de escolaridade, um desfasamento bastante elevado entre os empreendedores apoiados e a população empreendedora real. Os beneficiários apresentam um número de anos de escolaridade nitidamente maior do que os outros. Entretanto, as aparentes garantias de racionalidade, de seriedade, etc. atribuídas aos empresários mais escolarizados não se confirmam na gestão e na condução dos pequenos estabelecimentos. Não só a taxa de reembolso aos sistemas de apoio é inversamente proporcional ao nível de formação escolar como, nos mesmos ramos de actividades e no que se refere a negócios de tamanho semelhante, a escolaridade não é uma variável significativa para explicar as diferenças de resultados económicos. No mesmo sentido, as trajectórias profissionais são bastante discriminadas. Os beneficiários de apoio que tiveram, no passado, um posto de trabalho nos sectores públicos estão sobre-representados. Esta característica faz parte do capital social ao qual os sistemas de apoio são muito sensíveis, mas isso não garante o sucesso das empresas.

Enfim, os resultados das pesquisas mostram sem dúvida nenhuma que os pequenos empreendedores possuem estabelecimentos de tamanho maior do que os empreendedores «comuns» tal como os encontramos nas realidades urbanas e nos censos fiscais e económicos, seja em termos de facturação, de número de negócios ou de empregados. Assim, de entre os empresários que solicitam um apoio e que actuam nos mesmos ramos, os organismos de apoio tendem a seleccionar os mais importantes. Isso pode ser explicado pelo objectivo implícito dos sistemas de apoio de preservar a probabilidade de reembolso ou de observar os efeitos da ajuda sobre o crescimento dos negócios – o que não se confirma necessariamente na evolução dos estabelecimentos.

Outra linha de resultados que merece ser apontada é a hegemonia financeira que condiciona o universo de apoio às PME. Esta não é uma surpresa, na medida em que os pequenos empreendedores são excluídos dos circuitos de crédito formal e mais ainda dos financiamentos bancários. Mas, além das necessidades reais em termos de recursos financeiros, por exemplo de capital de circulação ou para investimento, o que deve ser notado é a enorme concentração dos apoios só nesta área (quase 90% dos apoios distribuídos). Esta situação desequilibrada é fruto dos comportamentos, tanto dos empreendedores quanto dos sistemas de apoio. Os primeiros tendem a expressar sob forma exclusivamente monetária um leque de problemas de gestão ou de crescimento de negócios que são, muitas vezes, de origem diversa (falta de informação sobre o mercado, mercado saturado, produtos ou serviços não adequados às procura, relação problemática com os fornecedores ou com os clientes, etc.). Do lado dos sistemas de apoio, é bem mais fácil oferecer crédito do que actuar na assistência técnica (organização,

produção, comercialização, etc.). É mais fácil também alardear assim o balanço de actividade perante os órgãos que são fontes de financiamento.

Os sistemas de apoio às PME têm ainda um desempenho equivocado por subestimar ou até mesmo desconhecer uma realidade profunda e perfeitamente racional constituída pela multiactividade das pessoas e das famílias e pela diversificação dos pequenos negócios que elas possuem. Já bem analisadas, estas estratégias de acumulação ou, pelo menos, de sobrevivência<sup>21</sup> são compreensíveis no âmbito de incertezas económicas e políticas, no contexto de famílias alargadas e também na ausência de sistemas de protecção social e de financiamento das reformas<sup>22</sup>. Esta diversificação nos empreendimentos e esta pluriactividade dos indivíduos e grupos de parentesco são uma das fontes do número importante de micro-empresas e estão na base da lógica de acumulação extensiva nas economias urbanas africanas. Isso gera uma complexidade de situações empresariais que os dispositivos de apoio não chegam a esclarecer e dominar. Uma consequência é que os apoios são propostos e decididos apenas em razão de uma só actividade, não necessariamente a principal, e que as outras actividades são desconhecidas, embora pudessem explicar o fraco crescimento ou a ausência de intensificação das actividades formalmente apoiadas. Assim, os sistemas de apoio correm o risco de avaliar mal a «saúde financeira» do empreendedor e os seus resultados «globais».

De entre os demais limites dos programas de apoio às PME, observamos a grande imprecisão dos objectivos perseguidos. Várias vezes não se consegue distinguir as orientações sociais ou económicas dos apoios, o que dificulta a avaliação da eficácia ou da eficiência dos organismos que os concedem. Porém, não é totalmente a mesma coisa ajudar a sobrevivência das famílias ou consolidar o meio das PME. A eficácia dos programas de apoio também é afectada pela fragilidade financeira dos dispositivos e pela precariedade dos seus equilíbrios financeiros, sobretudo daquelas – e são a maioria no contexto africano – que obtêm os recursos de agências estrangeiras, das ONG internacionais, etc. Outro defeito nas políticas de apoio às PME é a quase ausência de coordenação entre os organismos e os programas envolvidos nesta área. Tudo parece funcionar como se estes órgãos e estas actuações estivessem numa situação de competição, de

21 Ver, por exemplo, Labazée (1988) a respeito dos empresários do Burkina-Faso; Fauré (1994) quanto aos empresários da Costa do Marfim; Lootvoet e Oudin (1995) a respeito do Níger e, mais recentemente, Rodrigues (2003) no que respeita à situação angolana.

22 Importante é ressaltar factores gerais condicionantes, nos países africanos, da base da economia informal associada ao número impressionante de micro e pequenos estabelecimentos, ou a sua lógica funcional (multiplicação, diversificação *versus* crescimento interno das unidades): o primeiro é a organização social em torno das famílias alargadas, apesar de um processo já visível de individualização nos meios urbanos, que tende a impor que os donos garantam uma actividade, um posto de trabalho aos «cadets sociaux»; o segundo é a ausência de um sistema real de aposentações para os pequenos empreendedores que favorece a persistência, na terceira idade, de uma actividade remunerada.

rivalidade, de concorrência. Duas consequências lamentáveis decorrem desta falta de coordenação, de que os pequenos empresários são vítimas. A primeira é que programas semelhantes, dedicados a públicos-alvo idênticos e com objectivos parecidos, se entrecrocavam. A segunda é que vários domínios onde o apoio seria necessário a favor dos empreendedores são desconhecidos e não atendidos, como veremos adiante.

As pesquisas de campo e investigações minuciosas junto dos pequenos empresários revelam outras limitações dos programas de apoio, desta vez em termos dos efeitos constatados sobre o funcionamento e os resultados económicos dos negócios. Os avanços no que diz respeito à formação e capacitação dos empreendedores são reduzidos; a organização e o modo de gerir os pequenos estabelecimentos têm pequenas melhorias quando comparados com os de empreendedores não apoiados<sup>23</sup>. Além disso, o exame atento dos indicadores de actividade dos pequenos estabelecimentos mostra poucas discrepâncias entre os beneficiários e os demais, seja em termos de crescimento do volume de negócios, seja em termos de aumento de pessoal. As reivindicações dos pequenos empresários apoiados podem esclarecer estes resultados pouco diferenciados entre a camada ajudada e a camada homóloga não ajudada: lamentam as taxas de juros, os prazos de reembolso, as garantias exigidas, os dispositivos de cauções solidárias, etc.

Vários domínios de actuação dos pequenos negócios são esquecidos pelos sistemas de apoio, embora constituam áreas cruciais na vida dos pequenos estabelecimentos. Apesar da insistência das agências de desenvolvimento sobre a necessidade de facilitar a abertura das PME – o Banco Mundial, por exemplo, não deixa de falar e escrever neste sentido – e apesar dos objectivos oficiais e declarados dos organismos de apoio, muito pouco se faz a favor da criação dos pequenos negócios: menos de 10% dos fluxos financeiros dedicados ao apoio às PME têm este destino. É possível entender esta situação a partir da pretensão dos sistemas de apoio de reduzir os riscos. Mas isso é uma contradição com as metas formais de muitos órgãos e, para mais, a ausência de apoio na criação dos estabelecimentos prejudica as iniciativas dos empreendedores potenciais. Além disso, perpetua-se o círculo de autofinanciamento que limita o crescimento dos negócios. De entre os outros domínios negligenciados, notamos: a implantação no mercado, a procura de um local, as relações com as administrações públicas, o acesso aos equipamentos.

<sup>23</sup> O principal factor de mudança nesta área é, de facto, a evolução do clima dos negócios e do crescimento da facturação – devidos ao contexto macro ou meso-sectorial – mais do que os apoios recebidos. Assim se encontra mais uma vez a racionalidade micro dos pequenos empreendedores, que modificam a estrutura organizacional, que doseiam diferentemente a combinação dos factores, como diria Schumpeter, que adoptam inovações apenas em função da evolução dos negócios e dos objectivos que eles perseguem, situados entre a simples sobrevivência e a procura da prosperidade dos estabelecimentos. O estudo de Peres e Stumpo (2000) relativo a uma dezena de países latino-americanos apresenta uma conclusão semelhante.

### **b) O caso do Brasil**

A maioria dos resultados e dos efeitos das políticas de apoio às PME encontra-se também nas realidades urbanas brasileiras, o que mostra que o contexto sociocultural condiciona menos as situações observadas do que os factores económicos e institucionais que moldam as características das actividades informais. Um estudo procurando destacar as condicionantes do desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro permitiu a realização de uma pesquisa de campo sobre quatro cidades e direccionada para as três esferas – os meios empresariais, as administrações e os poderes públicos municipais e, por fim, os programas e os órgãos de apoio às PME. Entre outros aspectos, foram minuciosamente investigadas 500 PME e explorada uma vintena de projectos de apoio a elas dedicados (cf. Fauré e Hasenclever, 2003 e 2005)<sup>24</sup>.

O número de empresas apoiadas é muito pequeno em todos os locais estudados – em geral, representa apenas cerca de 19% das 500 empresas entrevistadas, resultado bastante fraco em relação aos numerosos programas de apoio em vigor em todos os municípios pesquisados. Na verdade, excluindo as palestras, muitas vezes oferecidas aos empresários e que são bastante procuradas por eles, é cada vez menor o número de dirigentes que participam de um projecto de apoio. Os factores explicativos são vários, incluindo, por exemplo, o custo da contribuição empresarial, a ausência prejudicial dos escritórios, lojas e ateliers do pessoal que participa na formação no exterior, a ausência de consciência dos proprietários sobre a necessidade de melhorar a capacitação e a qualificação deles próprios e dos empregados – apesar do reconhecimento geral e retórico de que uma boa formação é indispensável à melhoria da produtividade e de que a inovação é um factor fundamental da competitividade das empresas, até mesmo entre as pequenas empresas. Se os programas de apoio são pouco difundidos entre as empresas formais, eles são inexistentes nos estabelecimentos informais. No entanto, um dos objectivos dos programas é precisamente, muitas vezes, facilitar a legalização dos estabelecimentos menores.

Das empresas beneficiárias de apoios, 66% tomaram a iniciativa do apoio e só 5% identificaram os organismos de apoio como a origem do relacionamento. Isso parece ser um resultado decorrente do funcionamento destes organismos que, em geral, esperam atender os clientes potenciais sem fazer esforços específicos de divulgação além dos anúncios gerais publicados na imprensa. Não existe uma estimativa específica das empresas que poderiam ser beneficiárias de apoios.

Entre as empresas apoiadas, 35% dos dirigentes acreditam que os programas

---

<sup>24</sup> Algumas empresas de porte médio foram analisadas, mas não influenciam os resultados quantitativos totais, que são muito representativos dos micro e pequenos estabelecimentos e das configurações económicas locais estudados. Devemos relembrar uma nota anterior e indicar que, como no caso africano, vamos seleccionar aspectos limitados ou discutíveis dos programas de apoio, deixando de lado as outras dimensões, positivas.



de apoio se preocuparam com os resultados obtidos na evolução da empresa. De uma forma geral, os efeitos desses apoios são avaliados bastante negativamente pelos dirigentes, salvo na melhoria da capacitação de pessoal e no aperfeiçoamento de produtos e processos. Os demais efeitos mencionados são difusos, tais como o aumento do emprego e do volume de facturação ou do financiamento e não específicos, ou directamente relacionados com os apoios recebidos.

Parece confirmada a relativa ausência ou escassa importância dos apoios obtidos pelas PME através da adesão aos programas de apoio. Em geral, constatámos que os empresários reconhecem poucos méritos a estes programas a respeito da evolução dos estabelecimentos e dos negócios. Deve-se mencionar, no entanto, que a expectativa negativa do pequeno número de empresas apoiadas pode ter efeitos prejudiciais sobre a baixa adesão das empresas aos programas. Apesar da cooperação interempresas ser pouco corrente, é provável que as informações negativas sobre os resultados dos programas se espalhem na classe dos empreendedores, acrescentando talvez até uma desconfiança entre os dirigentes em relação às ajudas externas e, desta forma, reforçando a perspectiva individualista destes mesmos empresários. Este resultado é confirmado pelos resultados das entrevistas, na medida em que, entre os dirigentes apoiados, a maior parte acredita que os efeitos não correspondem às suas expectativas iniciais. Assim, uma das principais conclusões é a distância entre as PME e os órgãos de apoio.

Mostrou-se interessante comparar as empresas apoiadas e não apoiadas para destacar em que medida as semelhanças e as diferenças apontadas são características distintivas para a obtenção dos apoios ou explicam os diferenciais apresentados nos desempenhos destas empresas.

Do ponto de vista dos indicadores de dimensão, as empresas apoiadas pertencem nitidamente à categoria de maior dimensão. Seja na facturação, no número de empregados, seja a respeito da qualidade das instalações (mais sólidas e confortáveis) ou ainda em termos das condições de ocupação do local profissional (na sua maioria no regime de propriedade própria), os resultados mostram permanentemente a vantagem obtida pelas empresas de tamanho maior, respeitadas as hierarquias de tamanho em cada sítio.

No que se refere ao sector de actividade, constatamos, em primeiro lugar, a tendência dos programas para privilegiarem as empresas do sector secundário. Os programas tomam mais em consideração as empresas mais antigas. Talvez estas características sejam implicitamente o resultado da procura de garantias e de seriedade, exigidas às empresas pelos organismos como uma forma de contrapartida dos apoios recebidos. As empresas dirigidas por mulheres obtêm uma taxa de apoio maior do que as dirigidas por homens. Entre as empresas



apoiadas e não apoiadas, observa-se claramente que o nível de escolaridade dos gerentes é bem mais alto nas primeiras.

Do ponto de vista dos indicadores que reflectem a dinâmica das empresas e mostram tanto o comportamento dos empresários quanto o desempenho dos estabelecimentos, pode-se apontar as seguintes principais tendências observadas. Comparando-se o resultado das três variáveis – volume da produção, número de empregados e níveis dos salários – entre as empresas apoiadas e não apoiadas, observa-se o mesmo padrão de resposta: a maioria apontou evolução crescente das variáveis. Observa-se, entretanto, que a intensidade é ligeiramente superior para as empresas apoiadas. Entre os factores apontados para explicar a evolução dos empregos na maior parte das empresas entrevistadas, a influência dos projectos de apoio era irrelevante e a evolução dos salários não estava relacionada com os mesmos.

Em todos os sítios, as empresas apoiadas afirmaram terem investido claramente mais do que as outras em várias áreas. A diferença entre as empresas apoiadas e não apoiadas que possuem funções especializadas é considerável (mais de 30 pontos percentuais) e indica que os apoios podem ter tido alguma influência no grau de especialização das empresas. Também no quesito «uso de instrumentos de gestão empresarial e de qualidade» as empresas apoiadas apresentam uma maior intensidade de uso em relação às empresas não apoiadas. Notamos que, ao contrário das outras empresas, todas as apoiadas realizam esforços de formação.

Comparativamente, as PME apoiadas parecem mais inseridas no tecido económico, mais integradas no processo de subcontratação – tanto a montante como a jusante – e desenvolvem mais relações de cooperação e de parceria interempresas. Da mesma maneira, elas usam mais as oportunidades oferecidas pelas infra-estruturas regionais. Elas participam mais frequentemente dos órgãos profissionais.

A análise dos programas de apoio mostrou que, embora estes tenham induzido uma melhoria do desempenho interno das empresas e da cooperação entre elas, principalmente a horizontal, ainda atingem uma proporção muito restrita das mesmas, principalmente entre as empresas menores, e são vistos com uma certa desconfiança pelas empresas beneficiárias, por terem várias vezes frustrado as suas expectativas em relação aos resultados esperados no desempenho económico.

Notamos certas concentrações e certas tendências estatísticas bastante relevantes. Mas sabemos que a correlação não representa necessariamente causalidade. Não poderemos interpretar as características mais dinâmicas das empresas apoiadas como efeito simples, directo, mecânico das intervenções dos

organismos de apoio. Esse processo, bem mais complexo, foi captado através de incursões exploratórias que antecederam a aplicação dos questionários nos sítios estudados. A parte mais qualitativa das entrevistas aos empresários, as conversas livres e abertas com eles e também o estudo minucioso dos dados temporais sugerem um panorama bastante diferente da transmissão imediata dos efeitos positivos dos apoios sobre o desempenho dos estabelecimentos. Constata-se, assim, que as unidades económicas mais proactivas, mais estruturadas, mais abertas, enfim, mais envolvidas numa trajectória crescente tendem a aproximar-se dos programas de apoio e, através de um efeito de retroalimentação, estes programas tendem a seleccionar mais facilmente estas unidades mais dinâmicas. Desta forma, apresentamos uma interpretação da actuação dos programas de apoio que relativiza a sua importância no desempenho das empresas, mas não deixa de lhes atribuir parte (ainda que pequena) dos resultados. Acreditamos que esta interpretação é coerente com as opiniões bastante críticas dos empresários sobre os efeitos dos apoios na evolução dos seus negócios e estabelecimentos.

De entre os outros resultados, destacam-se as seguintes observações. Uma grande parte dos projectos de apoio é inadequada para responder aos desafios de desenvolvimento local (falta de estudo prévio, falta de adaptação às realidades locais, falta de articulação/integração com outros projectos das agências especializadas, das prefeituras, do Estado, da União, etc.). As acções dos programas, muitas vezes, são de cunho assistencialista; quer dizer, oferecem apoios pontuais e de curto prazo mais do que intervenções de longa duração e mais estruturais ou colectivas. Os programas funcionam mais como actores numa corrida de concorrência do que num conjunto articulado. Não há sinergia entre eles. As duas consequências já mencionadas em relação à África encontram-se de novo: repetição das mesmas intervenções ou ausência de intervenção nos domínios negligenciados, apesar de serem importantes para os pequenos empresários.

Na organização dos programas, observamos a volatilidade de pessoal, rotatividade muito grande de funcionários, desconhecimento do meio empresarial local, palestras e ajudas dadas por pessoas terceiras (que falam de maneira geral sobre o que é preciso para fazer crescer o negócio). Observamos também a quase ausência de avaliação dos efeitos dos projectos sobre o desempenho das empresas. Os organismos de apoio confundem avaliação dos efeitos e relatórios internos de actividades que apenas apontam o número de empreendedores-clientes atendidos ou participando das acções, ou que mencionam o volume de gastos devidos aos apoios às empresas nas prestações de contas.

### Bibliografia citada

- Albuquerque, F. (2004), «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», *Revista de la CEPAL*, 82: 157-171.
- Brilleau, A., Roubaud, F., e Torelli, C. (2004), «L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans les principales agglomérations de sept Etats membres de l'UEMOA. Principaux résultats de la phase 1 de l'enquête 1-2-3 de 2001-2002», Paris, IRD e DIAL, DT/2004/06.
- Combarnous, F., e Berr, E. (2005), «Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits?», *Economie appliquée*, tome LVIII (2), pp. 5-44.
- Combarnous, F., e Labazée, P. (2002), «Entreprises et emploi en Côte-d'Ivoire: mobilisation du travail et production de rapports sociaux», Bordeaux, CED, série recherche n.º 5, Université Bordeaux IV.
- Dubresson, A., e Fauré, Y.-A. (2005), «Décentralisation et développement local: un lien à repenser», *Revue Tiers Monde*, 181, 7-20.
- Estrada, M., e Labazée, P. (2005), «Les petits patrons du cluster cuir-chaussure de Leon/Guanajuato (Mexique). Les logiques sociales face à la globalization», Y.-A. Fauré, P. Labazée e L. Kennedy (org.), *Productions Locales et Marché Mondial dans les Pays Émergents. Brésil, Inde, Mexique*, Paris, Karthala-IRD, pp. 253-281.
- Fauré, Y.-A. (1994), *Petits entrepreneurs de Côte-d'Ivoire: des professionnels en mal de développement*, Paris, Karthala.
- Fauré, Y.-A., e Hasenclever, L. (org.) (2003), *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro, Quatro Estudos Exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo*, Rio de Janeiro, Editora E-Papers.
- Fauré, Y.-A., e Hasenclever, L. (org.) (2005), *O Desenvolvimento Local no Estado do Rio de Janeiro: Estudos Avançados nas Realidades Municipais*, Rio de Janeiro, Editora E-Papers.
- Fauré, Y.-A., e Labazée, P. (2000), *Petits patrons africains: entre l'assistance et le marché*, Paris, Karthala.
- Fauré, Y.-A., e Labazée, P. (2002), *Socio-économie des villes africaines: Bobo et Korhogo dans les défis de la décentralisation*, Paris, IRD e Karthala.
- Hart, K. (1995), «L'entreprise et l'économie informelle: réflexions autobiographiques», S. Ellis e Y.-A. Fauré, *Entreprises et Entrepreneurs Africains*, Paris, Karthala.
- IBGE (2003), *Economia Informal Urbana*, Rio de Janeiro.
- IFC (2005), *Doing Business 2006*, International Finance Corporation, World Bank, Washington, <www.doingbusiness.org>.
- Labazée, P. (1988), *Entreprises et Entrepreneurs du Burkina Faso*, Paris, Karthala.
- Lootvoet, B., e Oudin, X. (1995), «L'accumulation dans les petites entreprises: mécanisme, échelle et nature», S. Ellis e Y.-A. Fauré (org.), *Entreprises et*

*Entrepreneurs Africains*, Paris, Karthala, pp. 545-561.

Ministério da Fazenda (2005), *Orçamento Social do Governo Federal 2001-2004*, Brasília, Secretaria de Política Econômica.

Peres, W., e Stumpo, G. (2000), «Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model», *World Development*, 9, pp. 1643-1655.

Rodrigues, C. Udelsmann (2003), *Trabalho Assalariado e Estratégias de Sobrevivência e Reprodução Social de Famílias em Luanda*, tese de doutoramento, ISCTE, Lisboa.

SEBRAE, 2004, *Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil*, Brasília, SEBRAE.

Tesouro Nacional (2004), *Perfil e Evolução das Finanças Municipais*, Brasília, 12 de Agosto.